

Die SAB stützte fast alle im Prüfungszeitraum eingegangenen Beteiligungen auf eine Rechtsgrundlage, die gesetzssystematisch nur eine Ergänzung zum originären Aufgabenkatalog der SAB nach § 2 Abs. 1 Satz 3 FöfdbankG darstellt. Etwaige Aufwendungen trägt die SAB damit grundsätzlich aus Eigenmitteln, über die der Sächsische Landtag nicht im Rahmen seines Budgetrechtes beschließen kann.

Das SMF muss seiner Verantwortung in rechtlicher und finanzieller Hinsicht beim Eingehen und Halten von Beteiligungen durch die SAB engagierter als bisher nachkommen.

1 Prüfungsgegenstand

- ¹ Die SAB ist das zentrale Förderinstitut des Freistaates Sachsen. Einzelheiten zur SAB regelt das FöfdbankG. Gewährträger und Anstaltsträger ist der Freistaat Sachsen. Die Aufsicht obliegt nach § 19 Abs. 1 Satz 1 FöfdbankG dem Freistaat. Zur Aufgabenerfüllung kann die SAB nach Maßgabe des FöfdbankG Beteiligungen eingehen.
- ² Durch den SRH wurde die Haushalts- und Wirtschaftsführung der SAB mit dem Schwerpunkt Beteiligungen geprüft. Gleichzeitig wurde untersucht, wie beim SMF die Beteiligungen der SAB, bei denen es sich um mittelbare Beteiligungen des Freistaates handelt, verwaltet werden. Gegenstand der Prüfung war auch die Ausübung der Aufsicht durch das SMF.

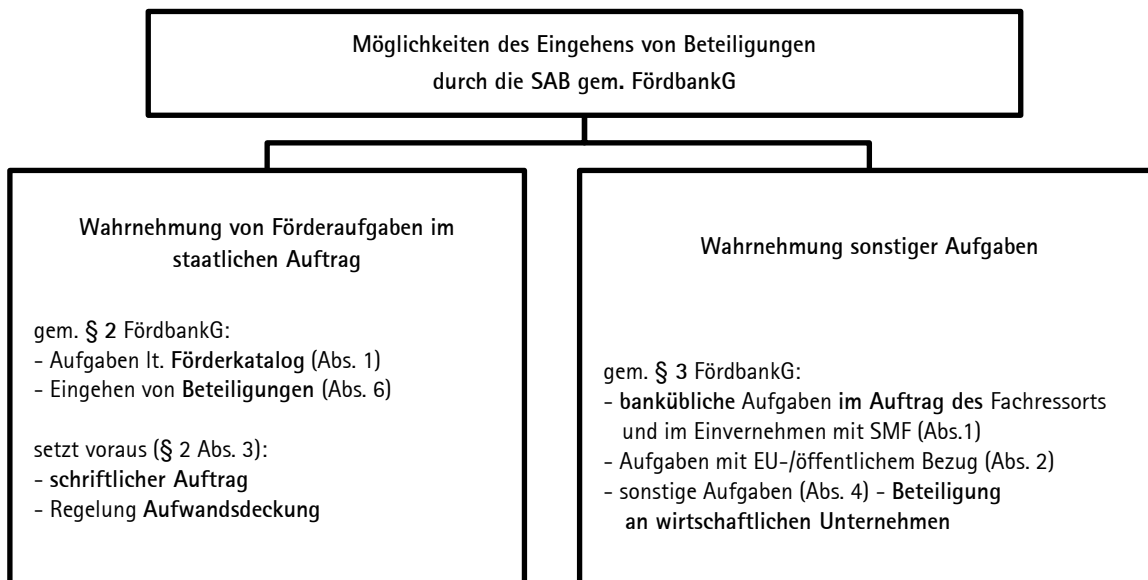
2 Prüfungsergebnisse

2.1 Eingehen von Beteiligungen durch die SAB

2.1.1 Beteiligungsvoraussetzungen nach dem FöfdbankG

- ³ §§ 2 und 3 FöfdbankG regeln die Aufgaben und Zuständigkeiten der SAB als zentralem Förderinstitut des Freistaates Sachsen. Zur Durchführung von Aufgaben in der Fördermittelverwaltung kann sie alle ihr zur Verfügung stehenden bankmäßigen Instrumente einsetzen, u. a. auch Beteiligungen eingehen (§ 2 Abs. 6 Satz 1 FöfdbankG). Die Wahrnehmung von Förderaufgaben nach dem in § 2 Abs. 1 Satz 3 FöfdbankG festgelegten Förderkatalog setzt im Einzelfall einen schriftlichen Auftrag des fachlich zuständigen Staatsministeriums voraus, in dem die Fördermaßnahmen konkret zu beschreiben sind (§ 2 Abs. 3 Satz 1 FöfdbankG). Daneben ist bei Auftragserteilung die Deckung der Aufwendungen der Bank einvernehmlich zwischen den Beteiligten festzulegen (§ 2 Abs. 3 Satz 2 FöfdbankG).
- ⁴ Die SAB kann sich zudem gem. § 3 Abs. 4 Satz 1 FöfdbankG nach Maßgabe der Satzung mit Zustimmung des Verwaltungsrates und unter Beachtung der Grundsätze der EU-Kommission für die Geschäftstätigkeit von Förderinstituten bei der Wahrnehmung sonstiger Aufgaben an wirtschaftlichen Unternehmen beteiligen.

Abbildung: Möglichkeiten des Eingehens von Beteiligungen durch die SAB gem. FördbankG



Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage FördbankG.

- ⁵ Im Prüfungszeitraum 2017 bis 2021 beteiligte sich die SAB an 7 Unternehmen¹ unmittelbar. Ausweislich vorgelegter Akten erfolgte bei der SAB vor dem Eingehen der Beteiligung zum Teil keine oder eine fehlerhafte Zuordnung zur einschlägigen Rechtsgrundlage nach dem FördbankG. Nach einer Zuarbeit an den SRH vom 13. Januar 2023 im Rahmen der Prüfung betrachtete die SAB das Eingehen der Beteiligungen mit einer Ausnahme jeweils als Förderaufgabe gem. § 2 Abs. 1 FördbankG. In einer späteren Zuarbeit vom 8. Juni 2023 wurden dieselben Beteiligungen dem § 3 Abs. 4 FördbankG zugeordnet. Hieraus wird deutlich, dass die interne Zuordnung insoweit unklar war.

2.1.2 Beteiligungen der SAB

- ⁶ Nach Angaben der SAB dienen die bestehenden Beteiligungen der Unterstützung ihres Förderauftrages. Mehrere Beteiligungen der SAB sind ausweislich des Geschäftsberichtes 2023 defizitär. Angesichts der gesetzgeberischen Grundsatzentscheidung aus § 7 FördbankG, wonach die SAB ihre Geschäfte nach kaufmännischen und wirtschaftlichen Grundsätzen zu führen hat, wird dies kritisch gesehen.

2.2 Tätigkeit von Beteiligungsverwaltung und Rechtsaufsicht

2.2.1 Eingehen und Halten von Beteiligungen

- ⁷ Die Beteiligungen der SAB sind gleichzeitig mittelbare Beteiligungen des Freistaates. Die Beteiligungsverwaltung des SMF ist damit betraut, die Interessen des Freistaates im Hinblick auf die SAB zu wahren (z. B. durch Vorbereitung der zu den Sitzungen entsandten Gremienmitglieder). Der Beteiligungsverwaltung kommt damit eine besondere Bedeutung und Verantwortung zu.
- ⁸ In der Beteiligungsverwaltung wird die Zuständigkeit und Verantwortung für die Entscheidung zum Eingehen einer Beteiligung durch die SAB allein bei den zuständigen Organen der SAB (Vorstand und Verwaltungsrat) gesehen. Verbindliche Vorgaben zur Tätigkeit der Beteiligungsverwaltung gibt es nach Auskunft des SMF insofern nicht.
- ⁹ Das SMF stellte in den von der SAB vor dem Eingehen von Beteiligungen übersandten Dokumenten Mängel fest. Dass die SAB auf diese Mängel hingewiesen wurde, ist nicht aktenkundig.

¹ 2017: Sächsische Landsiedlung GmbH (100 %); 2019: Handelshochschule Leipzig gGmbH (25 %); Sächsische Agentur für Strukturentwicklung GmbH (49 %); Smart Infrastructure Ventures Fund I GmbH & Co. KG (20 %); Mezzanine Dachfonds für Deutschland II Fazilität (5 %); Berater der öffentlichen Hand GmbH (0,2 %); 2020: Wachstumsfonds Mittelstand Sachsen III GmbH & Co. KG (23,5 %).

- ¹⁰ Die Aufsicht durch das SMF hat sicherzustellen, dass die Bank ihre Aufgaben rechtmäßig und im Interesse des Freistaates erfüllt (§ 19 Abs. 1 Satz 3 FöfdbankG). Wie durch die SAB selbst erfolgte auch im Rahmen der Aufsicht vor dem Eingehen von Beteiligungen durch die SAB keine präzise rechtliche Prüfung, ob die Voraussetzungen der jeweiligen Rechtsgrundlage vollständig vorliegen. Die Aufsicht über die Bank ist darüber hinaus eine Daueraufgabe. Sie beschränkt sich insbesondere hinsichtlich des Interesses des Freistaates nicht nur auf den Zeitpunkt des Erwerbs. Sie gilt auch für die Folgezeit des Haltens der Beteiligung. Die Aufsicht hat ihre Aufgabe tatsächlich nur bei Beteiligungserwerb oder anlassbezogen (z. B. bei Kapitalzuführungen oder Darlehensgewährungen) wahrgenommen. Sie ist damit der gesetzlichen Vorgabe einer dauerhaften Aufsicht nur punktuell nachgekommen.

2.2.2 Transparenz des Mitteleinsatzes

- ¹¹ Nach der Systematik des FöfdbankG ist die SAB primär als Förderinstitut im staatlichen Auftrag tätig. Bei Wahrnehmung von Förderaufgaben im staatlichen Auftrag nach § 2 Abs. 1 Satz 3 FöfdbankG ist bei Auftragserteilung die Deckung der Aufwendungen der Bank einvernehmlich zwischen den Beteiligten festzulegen. Die davon aus dem Staatshaushalt zu tragenden Ausgaben sind gesondert zu veranschlagen.
- ¹² Für fast alle der im Prüfungszeitraum eingegangenen Beteiligungen benannte die SAB § 3 Abs. 4 FöfdbankG als Rechtsgrundlage. § 3 FöfdbankG ist mit „Sonstige Aufgaben und Zuständigkeiten“ überschrieben. Damit wurden diese Beteiligungen auf eine Rechtsgrundlage gestützt, die gesetzessystematisch nur eine Ergänzung zum originären Aufgabenkatalog der SAB nach § 2 Abs. 1 Satz 3 FöfdbankG darstellt. Eine Festlegung zur Aufwandsdeckung ist in § 3 Abs. 4 FöfdbankG nicht vorgesehen. Etwaige Aufwendungen für die im Prüfungszeitraum eingegangenen Beteiligungen trägt die SAB folglich grundsätzlich aus Eigenmitteln. Im Ergebnis kann damit anders als bei anderen Tätigkeiten der SAB der Sächsische Landtag nicht über die Höhe der Aufwendungen im Rahmen seines Budgetrechtes beschließen.

3 Folgerungen

- ¹³ Durch die SAB ist vor dem Eingehen von Beteiligungen anhand der jeweils einschlägigen Rechtsgrundlage nach dem FöfdbankG das Vorliegen aller Tatbestandsvoraussetzungen zu prüfen. Überdies sind auch die finanziellen Konsequenzen in den Blick zu nehmen.
- ¹⁴ Die SAB muss ein Konzept entwickeln, um hinsichtlich defizitärer Beteiligungen eine Kostendeckung zu erreichen.
- ¹⁵ Das SMF ist gehalten, auf Mängel in übersandten Dokumenten der SAB hinzuweisen.
- ¹⁶ Zur Erfüllung der Daueraufgabe nach § 19 Abs. 1 FöfdbankG wird der Aufsicht empfohlen, ein Verfahren zu entwickeln, nach dem regelmäßig überprüft wird, ob die SAB-Beteiligungen im Interesse des Freistaates sind.

4 Stellungnahme der SAB

- ¹⁷ Die SAB räumt ein, dass die Rechtsgrundlage nicht in jedem Fall in der internen Bewertung benannt worden sei. Gleichwohl sei regelmäßig § 3 Abs. 4 FöfdbankG die Grundlage für das Eingehen der Beteiligung. Der entsprechende Sachverhalt sei in den Dokumenten ausreichend dargestellt worden. In Zukunft werde aber die Rechtsgrundlage präzise dargestellt. Die SAB sei im Prüfungszeitraum keine Beteiligungen im Rahmen eines Förderauftrages i. S. d. § 2 FöfdbankG eingegangen. Insofern gebe es keine Grundlage für einen Aufwendersatz nach § 2 Abs. 3 FöfdbankG. Im Übrigen dürfe die SAB zur Finanzierung der Beteiligungen auch Eigenmittel einsetzen. § 7 FöfdbankG sei insofern weit auszulegen, als dass nicht jede einzelne Maßnahme der SAB einen finanziellen Ertrag bringen müsse. Bei der Bewertung dürften auch nichtmonetäre Effekte, wie z. B. Reputationszuwächse, berücksichtigt werden. Zudem habe die SAB Anstrengungen unternommen, den Kostendeckungsgrad der Beteiligungen zu verbessern.

5 Stellungnahme des SMF

- ¹⁸ Das SMF verweist in Teilen auf die durch die SAB übermittelte Stellungnahme. Es habe beim Eingehen von Beteiligungen durch die SAB keine Mitwirkungsbefugnisse als Gewährträger. Als Aufsichtsbehörde könne das SMF nicht sein eigenes Ermessen anstelle des Ermessens der Organe des Unternehmens stellen. Aus Sicht des SMF bedurfte es beim Eingehen der untersuchten Beteiligungen keines Auftrages, da dieser in § 3 Abs. 4 FöfdbankG nicht vorausgesetzt werde. Sofern eine Aufwandsdeckung geboten sei, müsse diese nicht zwangsläufig der Freistaat tragen. Insofern seien auch keine Mittel im Staatshaushalt zu veranschlagen.
- ¹⁹ Die Aufsicht sei durch das SMF ordnungsgemäß wahrgenommen worden. Das SMF werde künftig auf mehr begriffliche Klarheit achten. So solle die Rechtsgrundlage zum Beteiligungserwerb künftig sowohl im Genehmigungsantrag der SAB als auch im Antwortschreiben des SMF benannt werden. Das SMF sieht sich nicht in der Pflicht, ein Verfahren zur regelmäßigen Überprüfung der rechtmäßigen und im Interesse des Freistaates liegenden Aufgabenerfüllung durch die SAB-Beteiligungen zu implementieren. Zum einen obliege dies der SAB, zum anderen handele es sich bei den Beteiligungen der SAB um eine leicht zu überblickende Struktur.

6 Schlussbemerkungen

- ²⁰ Die SAB stützt das Eingehen eines großen Teils ihrer Beteiligungen auf § 3 Abs. 4 FöfdbankG. Das begegnet aus folgenden Gründen Bedenken: Die SAB ist nach § 2 Abs. 1 FöfdbankG das zentrale Förderinstitut des Freistaates Sachsen. Insofern ist für die originäre Aufgabenerfüllung der SAB § 2 FöfdbankG einschlägig, nach dessen Abs. 3 Satz 2 auch eine einvernehmliche Regelung zur Deckung von Aufwendungen zu treffen ist. Die von SAB und SMF angegebene Rechtsgrundlage (§ 3 Abs. 4 FöfdbankG) ist nach ihrer systematischen Stellung eine Ergänzung („Sonstige Aufgaben und Zuständigkeiten“) zu den originären Aufgaben. Die von der SAB gewählte Verfahrensweise hat zur Folge, dass der Aufwand für defizitäre Beteiligungen i. d. R. aus Eigenmitteln der SAB finanziert wird und damit nicht im Haushalt des Freistaates Sachsen zu veranschlagen ist. Zudem setzt § 3 Abs. 4 FöfdbankG voraus, dass die Beteiligung unter Beachtung der Grundsätze der EU-Kommission für die Geschäftstätigkeit von Förderinstituten an wirtschaftlichen Unternehmen (sog. „Verständigung II“) eingegangen wird. Diese Grundsätze wiederum verlangen einen „staatlichen Auftrag“. Es genügt deshalb nicht, dass eine Beteiligung nach Auffassung der SAB „im Interesse des Freistaates“ eingegangen wird. Im Ergebnis bleibt festzustellen, dass die Anwendung von § 3 Abs. 4 FöfdbankG zu Problemen führt. Eine eindeutige Formulierung des FöfdbankG wäre an dieser Stelle hilfreich.
- ²¹ Dem SMF obliegt als Beteiligungsverwaltung nach § 112 Abs. 2 Satz 1 i. V. m. § 65 Abs. 2 SäHO die Verantwortung für Beteiligungen des Freistaates. Der Gesetzgeber hat das SMF im FöfdbankG zusätzlich mit Einflussmöglichkeiten versehen und Verantwortlichkeiten betraut. So nimmt das SMF die Rechte des Gewährträgers wahr (§ 5 Abs. 1 Satz 2 FöfdbankG), kann der Bestellung des Vorstandes widersprechen (§ 11 Abs. 3 Satz 2 FöfdbankG), stellt den Vorsitz des Verwaltungsrates und die weiteren Mitglieder des Verwaltungsrates (§ 13 Abs. 2 und 3 FöfdbankG). Zudem obliegt dem SMF nach § 19 Abs. 1 FöfdbankG die Aufsicht, insbesondere im Hinblick darauf, ob die SAB ihre Aufgaben im Interesse des Freistaates erfüllt. Darüber hinaus handelt es sich bei den Beteiligungen der SAB um mittelbare Beteiligungen des Freistaates. Vor diesem Hintergrund muss das SMF seiner Verantwortung in rechtlicher und finanzieller Hinsicht beim Eingehen und Halten von Beteiligungen durch die SAB engagierter als bisher nachkommen.